



Resolución 34/2022

S/REF: 001-064013

N/REF: R/0063/2022; 100-006312

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Expedientes sancionadores incoados a autoescuelas

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 25 de diciembre de 2021 el reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«En relación con los expedientes sancionadores incoados por la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza en aplicación del Real Decreto 1295/2003, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores, durante el año 2021, se le facilite de manera desglosada por localidad de examen del centro (Zaragoza capital, Calatayud, Ejea o Tarazona) información de dichos expedientes, con disociación de datos personales y solamente de aquellos cuya sanción sea firme, de tal forma que no se aplique la limitación prevista en el artículo 14.1 e), la siguiente información:

- *Número de expedientes incoados a autoescuelas*

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

- *Número de expedientes incoados a autoescuelas a instancia de informe de funcionario examinador*
- *Número de expedientes incoados a profesores*
- *Número de expedientes incoados a autoescuelas a instancia de informe de funcionario examinador*
- *Importes de las diferentes sanciones, desglosados, no sólo suma total*
- *Artículos infringidos en los diferentes expedientes, desglosados, para saber con qué frecuencia se incurre en cada una de las infracciones.»*

2. Mediante resolución de fecha 20 de enero de 2022, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al solicitante lo siguiente:

« Una vez analizada su solicitud y en contestación a la misma, se adjunta archivo Excel con información de que dispone la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza (en adelante JPT Zaragoza).

Atender su solicitud con el elevado nivel de desagregación requerido, incurriría en una acción previa de reelaboración (art. 18.1.c) de la Ley de Transparencia) ya que los datos solicitados se encuentran dispersos, deben recopilarse y elaborarse “ex profeso” en un formato o soporte electrónico a confeccionar la propia JPT de Zaragoza, ya que no están disponibles como tales, para finalmente su divulgación.

En definitiva, esta reelaboración conllevaría, una dedicación exclusiva de medios técnicos, recursos personales y tiempo de trabajo en la JPT de Zaragoza que lamentablemente no dispone en estos momentos, sin perjuicio de que la actividad diaria y atención al público que presta esta oficina se vería afectada si tuviera que proporcionar dicha información.

.»

3. Mediante escrito registrado el 24 de enero de 2022, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en el que manifestaba lo siguiente:

«El año 2020 (2020-51770) se me denegó la información solicitada en idénticos términos que ahora en el año 2021 (2021-064003).

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

Considero que decir que "la información que se pide no está elaborada con la estructura y desglose solicitados", no justifica no dar los datos tal como han sido solicitados, pues son datos que necesariamente deben tener estructurados por centro/localidad de pertenencia de la autoescuela y en todo caso cuesta una dedicación de no más de cinco minutos contestar en la forma solicitada. Que el primer año no se haga no se entiende, pero que al segundo año tampoco, ya parece no haber voluntad de ser transparente en los datos aportados a este que suscribe.»

4. Con fecha 25 de enero de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 10 de febrero de 2022 se recibió escrito, con el siguiente contenido resumido:

«(...)

A estos efectos, la Dirección General de Tráfico informa lo siguiente:

1.- (...) Lamentamos que al recurrente no le satisfaga la decisión adoptada por la DGT, concesión parcial de la información solicitada al concurrir una acción previa de reelaboración, causa de inadmisión prevista por el art. 18.1 c) la LTAIBG. Esta pregunta, como bien indica el interesado, ya fue planteada en el año 2020 y denegada por el mismo motivo.

Los datos que se solicitan deben confeccionarse "expresamente" para esta petición por la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza (en adelante, JPT Zaragoza) al no estar disponibles en nuestro almacén de datos con el rango de detalle requerido. Los datos se encuentran dispersos en diferentes fuentes de información (BBDD y archivos físicos). Habría que realizar un estudio previo de cada una de esas fuentes, un análisis exhaustivo de las tablas (BBDD) y del contenido de los expedientes cuyo soporte no es electrónico, lo que supondría un trabajo manual. Posteriormente, extraer, explotar los datos y anonimizar los de carácter personal y, finalmente, agrupar y sistematizar los obtenidos tras operaciones complejas de recodificación de variables y filtrados que hay que realizar hasta conseguir unos registros agregados que respondan a la información formulada por el reclamante.

Debemos traer a colación el criterio interpretativo 7/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG). El concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por el CTBG en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información.

2.- Por lo que respecta a las manifestaciones del recurrente “no cuesta más de cinco minutos contestar en la forma solicitada y parece no haber voluntad de la DGT de ser transparente en los datos aportados”, este centro directivo no comparte estas declaraciones y entiende, con el debido respeto, que se trata de valoraciones subjetivas carentes de fundamento jurídico y técnico de peso.

Como ya indicamos en nuestra resolución al objeto de la reclamación, la información suministrada al solicitante es la que dispone la JPT Zaragoza -de un modo didáctico se le facilitó la mayoría de los datos- sin incurrir en una acción previa de reelaboración y sin que pueda verse afectado por el ello el normal funcionamiento de los servicios prestados a la ciudadanía.

No obstante, para proporcionar la totalidad de las variables requeridas serían precisas tres personas de la plantilla de la Jefatura, con dedicación exclusiva durante dos jornadas de trabajo, para llevar a cabo el tratamiento de datos conforme al proceso de reelaboración descrito en el punto primero de estas alegaciones.

Se hace constar que el peticionario ostenta la condición de examinador en la JPT de Zaragoza desde hace varios años, por lo que conoce perfectamente el funcionamiento, organización interna y servicios de esta oficina. Atender su pretensión requiere un tratamiento que obliga a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado.

El hecho de que la LTAIBG no exija al peticionario que razone el porqué de su solicitud no justifica, con el debido respeto, que la DGT tenga que confeccionar, de manera sistemática, informes “ad hoc” a instancias de particulares o profesionales que, bajo el amparo del art. 13 de la LTAIBG, reclaman a la Administración Pública el suministro de información a costa de la utilización de importantes recursos humanos y materiales de la misma, en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias de la JPT de Zaragoza.

No obstante, este Organismo invita al recurrente, examinador en ese centro de trabajo, a utilizar los canales habituales de que dispone esa oficina para formular sus consultas o cuestiones relacionadas con la actividad de la misma, respetando los límites del ejercicio del derecho a la información pública.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, consideramos que la reclamación presentada ha de ser desestimada y concluir que la Dirección General de Tráfico ha cumplido con el mandato legal de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación debe considerarse conforme a derecho.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que el Ministerio del Interior ha cumplido con el mandato de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación ha de considerarse conforme a derecho.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#) se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de acceso a la información relativa a expedientes sancionadores incoados a autoescuelas, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

³ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

La Administración concedió parcialmente el acceso facilitando al solicitante un documento Excel en el que aparece reflejado el número de expedientes sancionadores incoados a escuelas con sanción firme (diferenciando diversos tipos de expediente, desglosando el importe de la sanción y los artículos de la norma infringidos). El resto de la información solicitada es inadmitida al considerar el Ministerio que concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

4. Teniendo en cuenta que la reclamación presentada ante este Consejo se circunscribe al cuestionamiento de la causa de inadmisión aplicada a parte de la información solicitada, conviene traer a colación el criterio de este Consejo al respecto, así como la jurisprudencia relativa a la aplicación de esta causa de inadmisión fundada en la necesidad de *reelaboración* de la información solicitada.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530 establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho. De ahí, que el Tribunal concluya que *«la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.»* Jurisprudencia, ésta, que ha sido reiterada, entre otras, en la STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) —en la que se puntualiza que *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»*— o en la reciente STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272).

Por tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una *motivación clara y suficiente*, expresa y detallada, de la necesidad de reelaborar la información para poder facilitarla al solicitante. En este caso, el organismo requerido expone, aparentemente de forma suficiente, las razones que sustentan la inadmisión de la solicitud.

Constatada la existencia *formal* de esa justificación, procede verificar si las razones expuestas por el Ministerio evidencian la aducida *necesidad de tratamiento previo o reelaboración*. Desde esta perspectiva no puede obviarse que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3

de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) «(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...).».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de «una información pública dispersa y diseminada», que requiera de una «labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de *reelaboración* aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de *reelaboración de la información pública*. Esta doctrina se recoge, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de «expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas(...)».

Se confirma, así, el criterio interpretativo 7/2015 de este Consejo de Transparencia, en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe *elaborarse expresamente* para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información *voluminosa*-; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

Aplicados estos criterios al caso ahora analizado, se debe concluir que sí resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada, dado que se aprecia tanto la motivación clara y suficiente

de la necesidad de reelaborar la información como la *necesidad de tratamiento previo o reelaboración*.

En la resolución del Ministerio no solo se pone de manifiesto que los datos con el nivel de desagregación requerido no están disponibles; sino que se especifica que se encuentran dispersos, deben recopilarse y elaborarse *ex profeso* en un formato o soporte electrónico a confeccionar por la propia Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza, lo que comportaría la necesidad de una dedicación exclusiva de recursos humanos y materiales en una medida tal que la actividad diaria y la atención al público se verían afectadas. De hecho, no puede obviarse que sí le ha sido facilitada al reclamante la información con el detalle disponible en relación con el número de expedientes sancionadores incoados, con sanción firme y con desglose de importe y artículos infringidos.

Esto es, se justifica que debe procederse a recabar información pública que se halla dispersa y diseminada en varias fuentes y en soportes diversos, a fin de confeccionar *expresamente* para el solicitante la información requerida, por lo que la reclamación presentada debe ser desestimada, al haberse aplicado de forma debida la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 20 de enero de 2022.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, ante los juzgados centrales de lo

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>